

ALLEGATO 1 - DOCUMENTO PROGETTUALE DI MASSIMA

AVVISO DI ISTRUTTORIA PUBBLICA PER L'INDIVIDUAZIONE DI SOGGETTI DEL TERZO SETTORE DISPONIBILI ALLA CO-PROGETTAZIONE DI INTERVENTI NELL'AMBITO DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE — SAI 2027/2029 —

Il presente documento costituisce l'allegato tecnico all'avviso di istruttoria pubblica indicato in epigrafe. Definisce il quadro di contesto, i bisogni rilevati, le finalità e i risultati attesi entro cui si svolge l'attività di co-progettazione ai sensi dell'art. 55, comma 3, del D.Lgs. 117/2017.

Il documento ha natura di progetto di massima e non di capitolato tecnico. Non descrive le attività da eseguire, la loro articolazione operativa né le modalità organizzative con cui realizzarle: individua i bisogni, gli obiettivi che l'Amministrazione considera prioritari per il triennio 2027-2029 e i vincoli di natura normativa e di sistema. La definizione del percorso attuativo costituisce oggetto della proposta progettuale e della successiva elaborazione condivisa al tavolo di co-progettazione.

Tale impostazione discende dalla natura del rapporto disciplinato dall'art. 55 del D.Lgs. 117/2017, che presuppone l'apporto progettuale originale dell'ente del Terzo settore e la corresponsabilità sugli esiti.

Il presente documento progettuale di massima definisce gli obiettivi generali della coprogettazione nonché le linee di intervento, in modo da orientare i partecipanti alla predisposizione di proposte progettuali e di attività che saranno valutate ai fini della scelta del partner con cui co-gestire i servizi.

La predeterminazione delle attività da parte dell'Amministrazione ridurrebbe il procedimento a una definizione unilaterale della prestazione, estranea all'istituto della co-progettazione.

Le proposte presentate in sede di manifestazione di interesse saranno valutate in relazione alla coerenza con i bisogni e gli obiettivi delineati nel presente documento e alla qualità dell'apporto progettuale offerto.

1. L'ESPERIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Il Comune di Gorgonzola adotta da diversi anni lo strumento della co-progettazione nell'ambito delle politiche sociali. L'Amministrazione valuta positivamente l'esperienza maturata, in ragione dell'articolazione delle attività realizzate, della capacità di adattamento degli interventi alla domanda espressa dal territorio e degli esiti rilevati in sede di monitoraggio.

Nel settembre 2022 è stato promosso un percorso di co-programmazione territoriale, dal quale sono derivati Tavoli comunitari organizzati per aree tematiche. Da tale percorso hanno avuto origine reti di collaborazione con i soggetti della comunità locale, costruite attorno a linee di lavoro e obiettivi condivisi. La scelta di ricorrere alla co-progettazione anche per le politiche di accoglienza si colloca in continuità con quel percorso.

L'Amministrazione conferma pertanto il modello della gestione partecipata tra ente pubblico ed enti del Terzo settore, nella cornice dell'amministrazione condivisa, e lo estende alle azioni per l'accoglienza, con due finalità:

- individuare enti del Terzo settore disponibili a co-progettare e a realizzare, in qualità di partner, un progetto integrato di interventi e servizi per l'accoglienza dei titolari di protezione internazionale, valorizzandone la funzione di presidio sociale nel contesto cittadino;
- ricondurre a sistema le attività esistenti, affinché i soggetti coinvolti operino secondo una logica di rete e concorrano, anche mediante risorse proprie e l'accesso a fonti di finanziamento ulteriori, all'ampliamento e alla sostenibilità nel tempo dell'impianto progettuale.

L'Amministrazione intende quindi confermare e potenziare la propria strategia fondata sulla **gestione partecipata** di interventi e servizi tra Ente pubblico e Terzo settore nel quadro della Amministrazione condivisa, così che con deliberazione di Giunta Comunale n. 102 del 29.07.2026 avente ad oggetto l'adesione al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e la presentazione della domanda di prosecuzione per il triennio 2027/2029, l'amministrazione ha espresso la volontà di proseguire nelle Politiche di accoglienza.

L'Amministrazione comunale intende le politiche per l'accoglienza come una risorsa per lo sviluppo e il benessere del territorio e della comunità.

Per questo ritiene fondamentale valorizzare e consolidare pratiche di accoglienza che:

- utilizzano una metodologia di rete, connettendo attori pubblici, soggetti privati rappresentativi del mondo produttivo, privato sociale e singoli cittadini;
- favoriscono un approccio alla multidisciplinarietà territoriale dell'intervento;
- coniugano il bisogno di pianificazione sociale degli interventi con il lavoro di comunità quotidianamente svolto dagli operatori.

I progetti afferenti al sistema disciplinato dal D.L. 113/2018 sono regolati da fonti normative primarie e secondarie, decreti e circolari ministeriali e manuali operativi del Servizio Centrale.

Da tale quadro derivano requisiti gestionali, procedurali e di rendicontazione specifici, che presuppongono nel soggetto attuatore un grado elevato di autonomia progettuale, funzionale e amministrativa, non compatibile con il rapporto di committenza proprio dell'appalto di servizi.

Al tempo stesso, l'efficacia e la coerenza degli interventi richiedono un raccordo stabile con la programmazione comunale e con la rete dei servizi. La co-progettazione consente di tenere insieme le due esigenze, configurando un rapporto di partenariato in cui l'autonomia gestionale del soggetto attuatore si accompagna alla condivisione degli obiettivi e alla responsabilità congiunta sugli esiti.

2. L'ANALISI DEL CONTESTO E DEI BISOGNI

2.1. Dinamica della popolazione straniera residente

Il territorio comunale ha registrato per un ventennio una crescita costante della popolazione straniera residente, correlata all'attrattività del contesto sotto il profilo occupazionale, dell'offerta di servizi e delle condizioni abitative. I dati anagrafici rilevano una fase di stabilizzazione a partire dal 2021.

Data di riferimento	Stranieri residenti	% sulla popolazione
1° gennaio 2003	525	2,9%
1° gennaio 2013	1.876	9,6%
1° gennaio 2021	2.497	11,9%
1° gennaio 2022	2.445	11,7%
1° gennaio 2025	2.411	11,3%

La serie storica evidenzia tre fasi: una crescita accelerata fino al 2013; un consolidamento fino al valore massimo rilevato nel 2021, pari a 2.497 residenti (11,9%); una successiva flessione contenuta, che porta il dato al 1° gennaio 2025 a 2.411 residenti, pari all'11,3% della popolazione complessiva.

Nel medesimo periodo la popolazione complessiva registra un incremento: 21.306 residenti al 31 dicembre 2024, con una variazione di +92 unità rispetto all'anno precedente. I nuclei familiari sono 9.507, con un numero medio di componenti pari a 2,23, in diminuzione rispetto al valore di 2,43 rilevato nel 2003.

Ai fini della lettura dei bisogni, il quadro descritto non configura una dinamica di crescita da governare, bensì una presenza stabilizzata e in larga parte radicata. Ne deriva uno spostamento della domanda sociale: si riduce il peso relativo delle richieste connesse alla prima accoglienza e all'insediamento, mentre acquistano rilievo i temi dell'accesso ai diritti e ai servizi, della partecipazione alla vita cittadina e delle condizioni delle seconde generazioni.

2.2. Struttura per età

Gli indicatori strutturali rilevano un progressivo invecchiamento della popolazione comunale: indice di vecchiaia pari a 169,4, età media pari a 45,3 anni, indice di ricambio della popolazione attiva pari a 133,1. Quest'ultimo valore segnala una consistenza delle classi in uscita dal mercato del lavoro superiore a quella delle classi in ingresso.

La popolazione straniera presenta invece una struttura per età più giovane: il 18,4% ha meno di 15 anni e le classi più numerose sono comprese tra i 30 e i 39 anni. Il differenziale tra le due strutture demografiche costituisce un elemento di rilievo per la programmazione dei servizi, per le politiche del lavoro a scala locale e per la sostenibilità del sistema di cura territoriale.

2.3. Composizione per provenienza

La popolazione straniera residente non presenta caratteri di omogeneità.

La distribuzione per area continentale di provenienza è la seguente: Europa 44,3%, Asia 19,3%, America 18,5%, Africa 18,0%. Le prime nazionalità per numero di residenti sono riportate nella tabella seguente.

Paese cittadinanza	di	Residenti	Paese cittadinanza	di	Residenti
Romania		530	Perù		117
Egitto		250	El Salvador		112
Filippine		228	Marocco		86
Ucraina		160	Ecuador		85
Albania		136	Cina		58

Le comunità presenti differiscono per anzianità di insediamento, caratteristiche del progetto migratorio, grado di organizzazione interna e modalità consolidate di relazione con i servizi. Tale eterogeneità richiede una differenziazione degli strumenti di contatto, di informazione e di coinvolgimento, non riconducibile a un modello unico di intervento.

2.4. Popolazione in età scolastica

La popolazione residente in età 0-18 anni ammonta a 3.644 unità, di cui 937 nella fascia corrispondente alla scuola primaria e 652 in quella della scuola secondaria di primo grado, e 1.104 in quella della scuola secondaria di secondo grado. L'istituzione scolastica costituisce un nodo rilevante della rete territoriale, sia come contesto di intervento sia come punto di contatto stabile con i nuclei familiari.

2.5 Collocazione del SAI nel sistema locale dei servizi

Il Comune ha aderito nel 2016 alla rete degli enti locali titolari di progetti SPRAR, divenuta con il D.L. 113/2018 «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati».

La scelta ha risposto all'obiettivo di gestire l'accoglienza mediante il finanziamento del Ministero dell'Interno, collocandola all'interno delle funzioni fondamentali del welfare comunale.

Dal 2021 le misure e gli interventi del Settore servizi alla persona sono organizzati per Sistemi territoriali integrati, in luogo della precedente articolazione per aree di utenza.

L'organizzazione è impostata sul lavoro di comunità e su un modello a rete che integra persone, competenze, strutture e processi, in rapporto alla complessità e alla sostenibilità di ciascun Sistema territoriale e alle risorse espresse dalla comunità locale.

Il SAI è stato gestito, in tutti i cicli progettuali, mediante affidamento a enti del Terzo settore.

È attualmente collocato tra le attività del servizio sociale comunale nell'ambito del Sistema territoriale integrato per il contrasto alla povertà, con funzione di promozione di azioni orientate:

- alla tutela dei diritti fondamentali di cittadini stranieri e italiani in condizione di disagio sociale, economico e abitativo, con elevato rischio di esclusione e marginalità;
- al monitoraggio del fenomeno migratorio a scala locale, all'informazione e all'orientamento nelle procedure relative ai titoli di soggiorno, attraverso reti territoriali e collaborazioni con gli enti e le istituzioni competenti;
- alla promozione dell'integrazione e della convivenza sociale.

Il progetto SAI categoria «Ordinari» del Comune di Gorgonzola, approvato dal Ministero dell'Interno nel 2016 e proseguito nei trienni 2018-2020, 2021-2023 e 2024-2026, costituisce quindi una componente stabile del sistema di welfare locale.

2.6. Sintesi dei bisogni rilevati

Dall'analisi del contesto e dagli esiti dei precedenti trienni di gestione si ricavano i seguenti bisogni, assunti come riferimento per la definizione delle Linee di intervento:

- mantenimento di un dispositivo di accoglienza integrata conforme agli standard del SAI, rivolto ai titolari di protezione internazionale inseriti nel progetto;
- accompagnamento all'autonomia abitativa e lavorativa, in un contesto nel quale l'accesso alla casa e al lavoro rappresenta il principale fattore critico dei percorsi di uscita;
- presidio dell'accesso ai diritti e ai servizi per la popolazione straniera residente non inserita nel circuito di accoglienza;
- assenza di sedi stabili di relazione tra Amministrazione e comunità con background migratorio, attualmente mediate da contatti individuali e attivate in via prevalentemente occasionale;
- raccordo tra il progetto SAI e le altre politiche locali - culturali, educative, abitative, del lavoro e la programmazione sociale di ambito;
- attenzione ai percorsi delle seconde generazioni e alle condizioni di partecipazione dei minori e dei giovani con background migratorio.

3. RIFERIMENTI METODOLOGICI

I riferimenti indicati nel presente punto costituiscono la cornice metodologica assunta dall'Amministrazione. Non prescrivono modalità operative, definiscono i criteri rispetto ai quali sarà letta la coerenza delle proposte progettuali.

3.1 Il lavoro di comunità come criterio trasversale

Il lavoro di comunità rappresenta il criterio metodologico trasversale a tutte le Linee di intervento descritte al successivo punto 5, e non una linea di attività autonoma.

Le proposte progettuali saranno valutate anche in relazione al modo in cui tale criterio viene declinato per ciascuna Linea.

Il lavoro di comunità consiste, in questo contesto, nell'attivazione di processi di rete finalizzati a due esiti:

1. la costruzione di sinergie orientate a migliorare la qualità dei servizi rivolti ai beneficiari del progetto SAI e alla popolazione straniera residente;
2. la costruzione, attorno a tali servizi, di uno spazio sociale di prossimità che possa costituire un contesto di promozione del benessere e di partecipazione alla vita della comunità.

Gli spazi di accoglienza sono assunti come contesti in cui i titolari di protezione internazionale sviluppano i propri percorsi di inclusione e, al tempo stesso, come luoghi di scambio tra le competenze e le risorse di cui i beneficiari sono portatori e le dinamiche di sviluppo della comunità ospitante.

In tutte le proposte progettuali riferite al triennio dovrà pertanto risultare esplicita la modalità con cui si intendono attivare le risorse della comunità e rafforzare i legami tra le persone, singole e associate, assumendo la coesione del tessuto sociale come primo fattore di tutela e di protezione.

3.2 L'equipe multiprofessionale

Il progetto è realizzato attraverso un'equipe multiprofessionale dedicata, operante in raccordo continuativo con la rete dei servizi, delle associazioni e delle istituzioni del territorio. Composizione, dimensionamento e assetto organizzativo dell'equipe sono definiti in sede di co-progettazione, nel rispetto dei requisiti previsti dalla disciplina di settore.

L'operatore — assistente sociale comunale o operatore del servizio di accoglienza — è portatore di competenze specifiche sui processi di integrazione e opera su uno spettro ampio di bisogni sociali, socio-sanitari e giuridici, con strumenti professionali definiti.

In questa funzione svolge un ruolo di agente di comunità, contribuendo alla produzione di capitale sociale.

La funzione dell'equipe non si esaurisce nella relazione con i beneficiari del progetto. L'equipe costituisce un riferimento riconoscibile anche per le comunità straniere stabilmente residenti in città e mantiene con esse una relazione continuativa.

3.3 Progetto personalizzato e lavoro di rete

L'impianto metodologico assume come riferimenti:

- il progetto personalizzato individuale e integrato, costruito con la partecipazione del beneficiario e periodicamente verificato;
- il modello del lavoro di rete tra i servizi e i soggetti del territorio;
- l'integrazione professionale e operativa tra le figure che interagiscono nel contesto e con i beneficiari;
- la disponibilità all'ascolto e al dialogo come condizione della relazione di aiuto.

Tale impostazione è finalizzata ad aumentare la flessibilità e la capacità di risposta degli interventi rispetto a bisogni complessi e a favorire percorsi di integrazione sostenibili nel tempo.

4.OBIETTIVO GENERALE E LINEE DI INTERVENTO

Garantire ai titolari di protezione internazionale accolti nel progetto SAI misure di assistenza, protezione e accompagnamento all'autonomia conformi agli standard del sistema, e concorrere, attraverso il lavoro di comunità, alla qualificazione delle politiche locali rivolte alla popolazione con background migratorio costituisce obiettivo generale della co-progettazione a sua volta articolato in 3 LINEE DI INTERVENTO.

LINEA DI INTERVENTO 1 — Continuità dei servizi e dei processi di accoglienza integrata

Bisogno rilevato. Necessità di assicurare, senza soluzione di continuità, un dispositivo di accoglienza integrata conforme agli standard del sistema SAI, e di sostenere i percorsi di uscita verso condizioni di autonomia abitativa e occupazionale.

Finalità. Dare continuità ai servizi già attivi, coincidenti con i servizi minimi garantiti obbligatori di cui al DM 18/11/2019, che si richiama integralmente.

Definizione operativa. Per accoglienza integrata si intende l'erogazione di interventi materiali di base — vitto e alloggio — affiancati e integrati da servizi finalizzati all'inclusione sociale e da percorsi di accompagnamento verso l'autonomia individuale.

Vincolo normativo. La disciplina di settore individua i seguenti servizi minimi obbligatori, che costituiscono il livello essenziale non derogabile della proposta. Le modalità di erogazione, l'organizzazione e l'eventuale ampliamento sono rimessi alla proposta progettuale:

- accoglienza materiale;
- mediazione linguistico-culturale;
- orientamento e accesso ai servizi del territorio;
- insegnamento della lingua italiana;
- formazione e riqualificazione professionale;
- orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo;
- orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo;
- orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale;
- orientamento e accompagnamento legale;
- tutela psico-socio-sanitaria.

Destinatari. Titolari di protezione internazionale accolti nel progetto, nel numero di posti definito dal decreto di finanziamento. Destinatari indiretti: eventuali nuclei familiari dei beneficiari e rete dei servizi coinvolti.

Risultati attesi. Erogazione continuativa dei servizi minimi per l'intera durata del progetto, nel rispetto degli standard qualitativi e delle procedure di rendicontazione del Servizio Centrale; disponibilità, per ciascun beneficiario, di un progetto personalizzato costruito con la sua partecipazione, documentato e periodicamente verificato; incremento della quota di uscite per raggiunta autonomia rispetto al triennio precedente.

LINEA DI INTERVENTO 2 — Raccordo stabile con le comunità con background migratorio

Bisogno rilevato. Le persone con background migratorio residenti a Gorgonzola sono oltre 2.400 e appartengono a comunità differenziate per storia migratoria, lingua, anzianità di insediamento e grado di organizzazione interna. Le relazioni attualmente in essere tra l'Amministrazione, i servizi e tali comunità hanno carattere prevalentemente occasionale, sono mediate da singoli interlocutori e vengono attivate in presenza di una criticità da risolvere. Non è presente una sede di relazione continuativa, riconoscibile e reciproca.

Finalità. Superare il carattere occasionale di tali relazioni, costituendo una sede stabile di confronto tra l'Amministrazione, i servizi e le comunità con background migratorio residenti nel territorio comunale.

Indicazione dell'Amministrazione. L'Amministrazione assume come esito atteso del triennio la costituzione di una Consulta delle comunità con background migratorio, o di un organismo con funzioni analoghe. Denominazione, natura, composizione, regole di funzionamento e percorso di costituzione non sono predefiniti: costituiscono oggetto della proposta progettuale, saranno determinati in sede di co-progettazione, eventualmente anche con il coinvolgimento delle comunità interessate.

Risultati attesi. Al termine del triennio l'Amministrazione dispone di un interlocutore stabile, riconosciuto dalle comunità presenti, con cui confrontarsi sulle scelte che riguardano una quota significativa della popolazione residente. Le persone di recente arrivo dispongono di un canale di informazione e di orientamento fondato sull'esperienza delle comunità già insediate, che riduce i tempi tra l'emergere del bisogno e l'accesso ai servizi.

LINEA DI INTERVENTO 3 — Integrazione del SAI nelle politiche locali e nella programmazione d'ambito

Bisogno rilevato. Il progetto SAI costituisce una componente stabile del sistema di welfare locale, ma il suo raccordo con le politiche comunali diverse da quelle sociali e con la programmazione sociale di ambito è tuttora limitato. Ne derivano una minore capacità di intercettare i destinatari al di fuori del circuito dei servizi sociali e una duplicazione potenziale degli interventi rivolti alla medesima utenza.

Finalità. Consolidare la collocazione del progetto SAI all'interno del sistema di welfare locale, estendendone il raccordo oltre il perimetro dei servizi sociali, su due direttrici: la dimensione culturale e la programmazione sociale di ambito. Rientrano nella medesima logica le politiche del lavoro e quelle abitative, che costituiscono i principali ambiti di costruzione dell'autonomia delle persone e nei quali l'intervento del solo servizio sociale risulta insufficiente.

3.A — Dimensione culturale: il complesso di Ca' Busca

Contesto. Il complesso di Ca' Busca ospita la Biblioteca Civica «Franco Galato» e costituisce il principale presidio culturale cittadino: oltre mille metri quadri distribuiti su tre livelli, un patrimonio superiore a 66.000 documenti, di cui 13.000 destinati a bambini e ragazzi, e una collocazione centrale tra il Naviglio Martesana e il Parco Sola-Cabiati.

Motivazione della scelta. L'accesso al servizio bibliotecario non è mediato dalla titolarità di una condizione di bisogno. Ciò configura un contesto di aggregazione a bassa soglia di stigmatizzazione, nel quale la relazione tra le persone non è definita dalla condizione di utenza di un servizio sociale. Tale caratteristica rende il complesso adatto a ospitare proposte rivolte all'intera cittadinanza.

Risultato atteso. Presenza, nella programmazione culturale cittadina, di proposte che assumano il tema della presenza migratoria come contenuto rivolto all'intera comunità, realizzate in raccordo con il Settore cultura e con il servizio bibliotecario.

Vincolo. Le proposte non devono essere configurate come iniziative destinate a uno specifico gruppo di popolazione, né essere collocate in una cornice assistenziale. Le proposte sono valutate anche in relazione alla possibilità di prosecuzione, in tutto o in parte, oltre la durata del finanziamento SAI. La proposta progettuale esplicita le condizioni organizzative ed economiche di tale prosecuzione.

3.B — Programmazione sociale di ambito

Contesto. Gorgonzola è comune capofila dell'Ambito 4 e del Piano Sociale di Zona 2025-2027, sottoscritto dai nove comuni dell'ambito unitamente a cooperative, associazioni ed enti del Terzo settore.

Le aree prioritarie del Piano — anziani e fragili, giovani e famiglie, nuove povertà, disabilità — presentano punti di intersezione con l'utenza e con i temi trattati dal progetto SAI.

Risultati attesi

1. I dati, le competenze e le questioni che emergono dall'attività di accoglienza concorrono alla lettura del bisogno a scala sovracomunale nelle sedi della programmazione di ambito.
2. Sono individuate e rese operative le connessioni tra il progetto SAI e le misure di ambito rivolte alla medesima utenza — contrasto alla povertà, politiche abitative, inserimento lavorativo, minori e famiglie — con riduzione delle duplicazioni e delle interruzioni nei percorsi individuali.
3. È attivo un raccordo con le altre esperienze SAI presenti nel territorio dell'ambito e della Martesana, per la condivisione di prassi, soluzioni organizzative e, ove possibile, risorse.
4. Sono individuate e presentate candidature a fonti di finanziamento regionali, nazionali ed europee coerenti con gli obiettivi del progetto.

5.MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

L'impianto di monitoraggio e valutazione è definito in sede di co-progettazione, in coerenza con gli obblighi di rendicontazione previsti dal Servizio Centrale.

L'Amministrazione indica come riferimento un'articolazione su tre livelli:

- **monitoraggio di attuazione**, relativo all'avanzamento delle azioni e all'impiego delle risorse;
- **valutazione di risultato**, riferita agli ambiti di misurazione indicati per ciascuna area di intervento e agli indicatori concordati al tavolo;
- **valutazione partecipata**, con il coinvolgimento dei beneficiari, degli operatori e dei soggetti della rete.

Strumenti, periodicità e responsabilità della rilevazione sono determinati in sede di co-progettazione. Gli esiti del monitoraggio sono esaminati nella sede di governance congiunta prevista dalla convenzione e possono dar luogo alla ridefinizione condivisa delle modalità attuative.